

Шакирова Р. И.

юрист,

соискатель Казанского правозащитного центра

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ МЕХАНИЗМА ИСПОЛНЕНИЯ ПОСТАНОВЛЕНИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК СРЕДСТВА ПРЕОДОЛЕНИЯ СТРУКТУРНЫХ НЕДОСТАТКОВ

Р.И. Шакирова. Законодавче закріплення механізму виконання постанов Європейського суду з прав людини в Російській Федерації як засіб подолання структурних недоліків. – Стаття.

Російська Федерація прийняла на себе зобов'язання виконувати остаточні рішення Європейського суду з прав людини. Однак реалізація зобов'язань ускладнена на практиці наявністю в російській правовій системі ряду структурних проблем, з одного боку, і відсутністю механізму виконання постанов, з іншого. Виходом з ситуації, що склалася, на думку автора, може стати закон, що регулює виконання постанов ЄСПЛ. Передумови його появи, а також основні положення закону розглядаються в статті.

Ключові слова: Європейський суд з прав людини; виконання постанов; структурні проблеми; права людини.

Р. И. Шакирова. Законодательное закрепление механизма исполнения постановлений Европейского суда по правам человека в Российской Федерации как средство преодоления структурных недостатков. – Статья.

Российская Федерация приняла на себя обязательства исполнять окончательные постановления Европейского суда по правам человека. Однако реализация обязательств затруднена на практике наличием в российской правовой системе ряда структурных проблем, с одной стороны, и отсутствием механизма исполнения постановлений, с другой. Выходом из сложившейся ситуации, по мнению автора, может стать закон, регулирующий исполнение постановлений ЕСПЧ. Предпосылки его появления, а также основные положения закона рассматриваются в статье.

Ключевые слова: Европейский суд по правам человека; исполнение постановлений; структурные проблемы; права человека.

R. I. Shakirova. Legislating the mechanism for enforcement of judgments of the European Court of Human Rights in the Russian Federation as a means of overcome the structural deficiencies. – Article.

The Russian Federation has incurred obligations to comply with the final judgment of the European Court of Human Rights. However, implementation of commitments is difficult in practice, because the presence in the Russian legal system a number of structural problems, on the one hand, and the lack of an enforcement of judgments, on the other. The way out of this situation according to the author, can be a law regulating the execution of ECtHR judgments. Background of its occurrences as well as basic provisions of law are discussed in the article.
Keywords: European Court of Human Rights, execution judgments, structural problems, human rights.

Обязательства Российской Федерации по исполнению постановлений Европейского суда по правам человека (далее – Суд) возникли в связи с ратификацией в 1998 г. Конвенции о защите прав человека и основных свобод. В настоящее время наблюдается ряд проблем, связанных с исполнением Российской Федерацией (далее – РФ, Россия) постановлений Суда. Основными причинами указанных затруднений являются структурные проблемы в правовой системе России и отсутствие нормативно-правового регулирования процедуры исполнения постановлений Суда. Под структурными проблемами понимаются организационные и функциональные сбои в правоприменительной практике государственных органов, а также пробелы и противоречия в национальном законодательстве.

Анализ постановлений показывает, что чаще всего в российских жалобах Суд обнаруживает нарушения права на справедливое судебное разбирательство (неисполнение судебных решений по социальным вопросам; отмена в порядке надзора вступивших в силу решений суда), права на свободу и личную неприкосновенность (автоматическое заключение под стражу в качестве меры пресечения по уголовным делам); нарушение процессуальных гарантий при избрании меры пресечения, свободы от пыток (условия содержания в СИЗО, пытки в милиции), права на эффективное средство защиты (неэффективность следствия по так называемым «чеченским» и другим делам). Перечисленные нарушения статей Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция) носят системный характер. Иными словами, несмотря на указание Суда о недопущении подобных нарушений, аналогичные жалобы из России продолжают поступать в Суд. Данный факт свидетельствует о ненадлежащем исполнении постановлений Суда в части мер общего характера. Указанные меры принима-

ются с целью обеспечения соблюдения государством положений Конвенции, нарушение которых установлено постановлением, и устранения проблем структурного характера, которые лежат в основе выявленного Судом нарушения. Мерами общего характера могут быть, в частности: внесение изменений в действующее законодательство и в практику его применения; изменение судебной и административной практики; обеспечение юридической экспертизы законопроектов; обеспечение профессиональной подготовки по вопросам изучения Конвенции и практики Суда прокуроров, следователей, судей, адвокатов, сотрудников правоохранительных органов, сотрудников пенитенциарных и иммиграционных служб, других категорий служащих, профессиональная деятельность которых связана с правоприменением, а также с содержанием людей в условиях лишения свободы; другие меры, которые определяются (при условии надзора со стороны Комитета министров Совета Европы) государством-ответчиком в соответствии с постановлением.

Согласно резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы № 1787(2011) [1], Россия находится в числе девяти стран, имеющих структурные проблемы в правовой системе, что является следствием неисполнения постановлений Европейского суда по правам человека. Ассамблея заявила, что Россия, как и другие государства-участники Конвенции, должна принять особые меры, чтобы положить конец установленным в постановлениях Суда нарушениям, а также принять необходимые общие меры для эффективного предотвращения подобных нарушений в будущем. В связи с этим Ассамблея призвала национальные парламенты путем принятия закона или иным способом ввести конкретные внутренние механизмы и процедуры для эффективного парламентского контроля за исполнением постановлений Суда.

Необходимо отметить, что дискуссии о необходимости законодательного закрепления порядка исполнения постановлений Суда в России среди ученых и практикующих юристов ведутся уже на протяжении десяти лет [2, 23- 24; 3, 75; 4, 64-72; 5].

Весной 2013 года в Докладе о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации в 2011 г. [6] Правительство России официально заявило о проблеме отсутствия нормативно-правового регулирования механизма исполнения постановлений Европейского суда. В частности, докладчики отметили, что в России не регламентирован порядок исполнения постановлений Суда,

не установлена обязанность государственных органов и должностных лиц по приведению федеральных законов и иных нормативных актов в соответствие с Конвенцией в связи с вынесением постановлений Суда, а также не установлены сроки разработки и внесения в Государственную Думу Федерального Собрания РФ законопроектов, направленных на реализацию постановлений. Данные обстоятельства объективно затрудняют исполнение постановлений Суда и выполнение обязательств, принятых Российской Федерацией в рамках Конвенции. В целях обеспечения защиты прав и основных свобод граждан Правительство поручило Министерству юстиции России проработку предложений о порядке выполнения постановлений Европейского суда по правам человека.

Таким образом, принятие нормативно-правового акта, регулирующего правоотношения в сфере исполнения постановлений Европейского суда в России, является актуальной задачей российского законодателя.

Автором предпринята попытка разработать проект федерального закона «О порядке исполнения постановлений Европейского суда по правам человека в Российской Федерации», основные положения которого представлены далее.

Законопроект подготовлен в соответствии с частью 3 статьи 46 Конституции РФ, Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, Федеральным законом «О международных договорах РФ», Указом Президента РФ от 29 марта 1998 г. № 310 «Об Уполномоченном РФ при Европейском суде по правам человека – заместителе Министра юстиции РФ», Указом Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в РФ».

При подготовке проекта использованы Законы Украины от 23 февраля 2006 года № 3477-IV «О выполнении решений и применении практики Европейского суда по правам человека» и от 15 марта 2011 года № 3135-VI «О внесении изменений в Закон Украины «О исполнении решений и применении практики Европейского суда по правам человека».

В законопроект также включены положения, касающиеся разрешения проблем, выявленных Судом при рассмотрении дел в отношении России, полученные на основе анализа документов органов Совета Европы, практики Суда, рекомендаций правозащитных организаций, научных работ по исследуемой проблеме.

Рассмотрим далее наиболее важные вопросы и основные формулировки проекта закона «О порядке исполнения постановлений Европейского суда по правам человека в Российской Федерации».

В первую очередь в проекте обозначены основные понятия, используемые в законе такие как «Постановление», «Заявитель», «Конвенция», «возмещение», «Уполномоченный», «исполнение Постановления».

Важным вопросом является определение статуса постановления. Проект устанавливает, что постановление Суда по делу в отношении России является обязательным для исполнения для всех без исключения федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории РФ.

Исполнение постановления осуществляется за счет федерального бюджета РФ. Ежегодно в федеральный бюджет РФ закладывается определённая сумма для выплаты денежных компенсаций заявителям в случае вынесения соответствующих постановлений Судом. Расходы федерального бюджета РФ на выплату справедливой компенсации по постановлениям Суда восполняются путем взыскания в порядке регресса выплаченного Заявителю возмещения с лица, в связи с незаконными действиями (бездействием) которого произведено указанное возмещение.

Законопроект устанавливает порядок и сроки перевода и публикации краткого изложения и полного текста постановления.

Предлагается детальная регламентация процедуры выплаты справедливой компенсации. Устанавливается, что истцом по делам о возмещении убытков, нанесенных федеральному бюджету РФ в результате выплаты возмещения, выступает Управление федерального казначейства по субъекту РФ, которое вправе обратиться в суд с соответствующим иском.

В предлагаемом законе дано определение понятия «меры индивидуального характера», которое подразумевает восстановление, насколько это возможно, положения Заявителя, предшествующего нарушению Конвенции (*restitutio in integrum*); а в случае, предусмотренном статьями 30 и 38 Конвенции, – исполнение мероприятий, предусмотренных в постановлении Суда о заключении мирового соглашения. Также представлены способы исполнения

индивидуальных мер, среди которых повторное рассмотрение дела судом в соответствии со статьями процессуальных кодексов РФ; возобновление расследования следственным органом; возвращение незаконно высланных иностранцев; снятие наложенной в нарушение Конвенции судимости; восстановление неправомерно изъятых прав; помилование или досрочное освобождение заявителя и иные способы. Перечислены обязанности органов, которые являются ответственными за исполнение мер индивидуального характера.

Отдельные статьи закона посвящены исполнению мер общего характера, которые принимаются с целью недопущения повторных обращений в Суд с аналогичными жалобами.

Законопроект предполагает, что Уполномоченный РФ при Европейском суде в течение одного месяца со дня получения сообщения о приобретении постановлением статуса окончательного готовит и посылает в Правительство РФ представление относительно принятия мер общего характера. Представление включает предложения относительно решения структурной проблемы, отмеченной в постановлении, и устранения причин ее возникновения. Одновременно с представлением Уполномоченный готовит аналитический обзор для Верховного Суда РФ, включающий анализ обстоятельств, которые повлекли нарушение Конвенции; а также предложения относительно приведения судебной практики в соответствие с требованиями Конвенции. Ежегодно (не позднее 1 марта) Уполномоченный предоставляет Правительству открытый для общественности отчет о выполнении постановлений и применении практики Суда в России.

Определение органов исполнительной власти, которые являются ответственными за исполнение мер общего характера, осуществляет Председатель Правительства РФ, который безотлагательно даёт им соответствующие поручения. Орган исполнительной власти, определенный в поручении Председателя Правительства РФ, в трехмесячный срок обеспечивает в пределах своей компетенции издание ведомственных актов об исполнении мер общего характера и контролирует их исполнение, а также вносит в Государственную Думу РФ предложения относительно принятия новых, изменения или отмены действующих нормативно-правовых актов.

Законопроект вводит личную дисциплинарную, административную, гражданскую или уголовную ответственность, предусмотренную законодательством РФ за неисполнение или ненадлежащее исполнение постановления со стороны виновных должностных лиц, к полномочиям которых относится это исполнение.

Регулируется порядок применения российскими судами Конвенции и практики Суда как источника права. По заявлениям граждан суды рассматривают законы и нормативные акты на предмет соответствия Конвенции или постановлению Суда.

Установлена процедура проведения юридической экспертизы действующего законодательства, законопроектов, а также подзаконных нормативных актов на соответствие Конвенции.

Определены органы, которые контролируют соответствие правоприменительной практики требованиям Конвенции, среди которых – различные министерства, ведомства и органы прокуратуры.

На Верховный суд РФ и Высший арбитражный суд РФ возложена обязанность подготовки разъяснений для нижестоящих судов о применении вынесенных Судом постановлений в отношении России.

Регламентировано право лиц, чьи права и свободы были нарушены после вынесения постановления Суда по аналогичному делу, требовать пересмотра ранее вынесенных решений, восстановления нарушенных прав и свобод, включая выплату аналогичной компенсации.

Заключительные положения законопроекта определяют порядок и сроки приведения нормативно-правовых актов в соответствие с предлагаемым законом, а также обязанность ежегодно предусматривать в проекте федерального бюджета РФ отдельной бюджетной строкой средства на исполнение постановлений Европейского суда по правам человека.

Таким образом, законопроект «О порядке исполнения постановлений Европейского суда по правам человека в Российской Федерации», по мнению автора, является не только одним из эффективных средств преодоления структурных недостатков правовой системы страны, но и актуальным ответом на запрос Правительства РФ и Парламентской Ассамблеи Совета Европы относительно проработки как механизма исполнения, так и процедуры парла-

ментского контроля за исполнением постановлений Европейского суда по правам человека в РФ.

Литература

1. Resolution 1787 (2011) Implementation of judgements of the European Court of Human Rights. Text adopted by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on 26 January 2011. [Электронный ресурс] Официальный сайт Парламентской ассамблеи Совета Европы // Режим доступа: <http://assembly.coe.int/> (дата обращения: 12.06.2013).
2. Едидин Б. А. Исполнение решений Европейского суда по правам человека: современные проблемы теории и практики // Арбитражный и гражданский процесс. – 2004. – № 11. – С. 23 – 24.
3. Рехтина И. В. Исполнение постановлений Европейского Суда по правам человека: проблемы теории и практики // Российская юстиция. – 2007. – № 11. – С. 75.
4. Султанов А. Р. Правовые последствия постановлений Европейского Суда по правам человека // Журнал российского права. – 2011. – № 9. – С. 64 – 72.
5. Трепашкин М. России нужен Закон о выполнении решений Европейского суда по правам человека // Вестник гражданского общества. – 2009. – 11 марта.
6. Доклад Правительства Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 год [Электронный ресурс] Официальный сайт Президента России. // Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/> (дата обращения 05.04.2013).